

Pubblicato il 20/10/2021

N. 02293/2021 REG.PROV.COLL.

N. 01921/2015 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1921 del 2015, proposto da

Luigi Lavazza S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Invernizzi, Marco Pizzetti e Andrea Poesio, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Roberto Invernizzi in Milano, via Monti 41;

contro

Comune di Baranzate, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Comunale n. 20 in data 14/04/2015 di approvazione del "Piano di Classificazione Acustica del territorio di Baranzate", e del Piano di Classificazione Acustica allegato alla medesima che ne costituisce parte integrante e sostanziale (doc. 1 e relativi Elaborati allegati - docc. da 1.1 a 1.9), pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia in data 20/05/2015 (doc. 2), nella parte in cui dispone, per l'area in cui risulta collocato lo stabilimento Lavazza di Via Montello n. 20, il passaggio dalla "Classe V: aree prevalentemente industriali" alla "Classe IV: aree di intensa attività umana";

- nonché di tutti gli atti preliminari, presupposti e/o comunque connessi, con particolare riferimento alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 47 in data 02/12/2014 di adozione del "Piano di Classificazione Acustica del territorio di Baranzate" (doc. 3) ed alle "controdeduzioni ai pareri e alle osservazioni presentati a seguito dell'adozione del Piano di Classificazione Acustica (PCCA)" prot. n. 4594 del 20/03/2015, nella parte in cui rigetta l'osservazione presentata dalla società Luigi Lavazza S.p.A., di cui al doc. 7 allegato alla delibera di approvazione impugnata e riportate in coda alla medesima.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87 comma 4-bis c.p.a.;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 5 ottobre 2021 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso portato alla notifica a mezzo posta il 16 luglio 2015 e ricevuto il 21 luglio 2015, la società ricorrente, proprietaria di uno stabilimento industriale situato nell'area c.d. "di via Montello" del Comune di Baranzate, ha impugnato la deliberazione n. 20 del 14 aprile 2015, pubblicata sul BURL in data 20 maggio 2015, con cui il consiglio comunale di Baranzate ha approvato il nuovo Piano di Classificazione Acustica del territorio comunale, in sostituzione del precedente risalente all'anno 2004, e ne ha chiesto l'annullamento nella parte in cui ha disposto la riclassificazione acustica dell'area in cui è ubicato lo stabilimento industriale dalla Classe V ("Aree prevalentemente industriali") alla Classe IV ("Aree di intensa attività umana").

1.1. Ha esposto la parte ricorrente che la riclassificazione acustica dell'area in questione è avvenuta contestualmente all'approvazione, con delibera consiliare n. 22 del 14 aprile 2015, della Variante n. 2 al Piano di Governo del Territorio, la quale ha confermato la modifica della destinazione urbanistica dell'area in questione - già introdotta dal PGT del 2011 - da "industriale" ad "ambito di rinnovo urbano per la creazione di poli tecnologici "ART", con la previsione principalmente di attività terziarie e commerciali (e residenziali in via residuale), subordinate peraltro a pianificazione attuativa mediante l'individuazione di comparti edificatori e la presentazione di programmi integrati di intervento.

1.2. Peraltro, mentre il PGT del 2011 aveva congelato la situazione esistente in attesa della pianificazione attuativa, consentendo unicamente la prosecuzione delle attività esistenti ma non l'insediamento di nuove attività produttive, la Variante ha reintrodotto, con la modifica dell'art. 24 delle NTA del Piano delle Regole, anche la possibilità, "in assenza di piano attuativo", di insediare nuove attività produttive di cui ai Gruppi GF3 ("Industria e Artigianato"), oltre che di mantenere quelle esistenti.

1.3. Eppure, proprio in correlazione con l'approvazione della predetta Variante, l'amministrazione comunale ha ritenuto necessario adeguare la classificazione acustica della zona alla nuova destinazione urbanistica della stessa (non ancora attuata), prevedendone la riclassificazione da area "prevalentemente industriale" ad area "di intensa attività umana", e ciò sebbene proprio la Variante abbia previsto la possibilità di insediare in zona nuove attività produttive in attesa

dell'eventuale futura pianificazione attuativa: nuove attività produttive che sarebbero invece incompatibili con la nuova classificazione acustica.

2. Ciò premesso la ricorrente ha dedotto due motivi di ricorso, con cui ha lamentato l'illegittimità in parte qua del provvedimento impugnato sotto plurimi profili di violazione di legge e di eccesso di potere.

2.1. In particolare, con il primo motivo la parte ricorrente ha lamentato l'illegittimità del provvedimento impugnato per violazione della normativa di settore e per eccesso di potere sotto i profili sintomatici della irragionevolezza, illogicità manifesta e illogicità della motivazione:

- sarebbe illogica e irragionevole la decisione dell'amministrazione di modificare la classificazione acustica dell'area in cui è insediato lo stabilimento industriale per la necessità di adeguarla alla pianificazione urbanistica approvata quattro anni prima, proprio nel momento in cui quest'ultima, per effetto della Variante, è stata superata con l'introduzione dell'ammissibilità anche di nuovi insediamenti produttivi in attesa della pianificazione attuativa;

- la decisione sarebbe altresì contraria alla normativa di settore (art. 4 comma 1 lett. c); art. 6 comma 1 lett. b) della L. 447/1995; art. 1 D.G.R. n. 9776/2002), la quale sancisce la necessità di un coordinamento tra la classificazione acustica del territorio e la modifica della strumentazione urbanistica, anche solo adottata;

- sarebbero altresì illogiche anche le controdeduzioni con cui l'amministrazione ha respinto le osservazioni presentate dalla ricorrente a seguito dell'adozione del nuovo Piano di Classificazione Acustica, laddove l'amministrazione ha affermato che eventuali aggiornamenti della classificazione acustica sarebbero stati adottati soltanto dopo l'avvenuta approvazione della variante urbanistica, stante la non definitività, allo stato, della nuova disciplina urbanistica; con la conseguenza, illogica, che in un ambito territoriale in cui continua ad essere consentito l'insediamento di nuovi stabilimenti produttivi, sono stati introdotti limiti di emissione acustica incompatibili con l'attività produttiva.

2.2. Con il secondo motivo, la parte ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 4 comma 1 lett. a) della L. n. 447/1995 e dell'art. 2 comma 3 lett. a) della L.R. n. 13/2001, nonché vizi di eccesso di potere per mancata considerazione e travisamento dei presupposti: la nuova classificazione acustica sarebbe comunque illegittima in quanto basata unicamente sulle destinazioni urbanistiche previste e, allo stato, del tutto ipotetiche ed eventuali, senza tener conto delle destinazioni d'uso esistenti, in violazione della normativa di settore e dei principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa;

3. Il Comune di Baranzate, ritualmente intimato, non si è costituito.

4. In prossimità dell'udienza di merito, la difesa di parte ricorrente ha depositato una memoria conclusiva, insistendo nelle proprie deduzioni e domande.

5. All'udienza pubblica di smaltimento del 5 ottobre 2021, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato.

1. Va osservato che l'inquinamento acustico, materia a legislazione concorrente tra Stato e Regioni, è regolato dalla legge quadro (legge n. 447 del 26 ottobre 1995) e dalle normative attuative regionali.

L'articolo 4 della legge n. 447/1995 stabilisce i principi fondamentali, prevedendo che le regioni, con legge, definiscano *"i criteri in base ai quali i comuni, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera a), tenendo conto delle preesistenti destinazioni d'uso del territorio ed indicando altresì aree da destinarsi a spettacolo a carattere temporaneo, ovvero mobile, ovvero all'aperto procedono alla classificazione del proprio territorio nelle zone previste dalle vigenti disposizioni per l'applicazione dei valori di qualità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), (...)"*; la definizione delle sei classi acustiche, nonché dei valori limite di emissione, di immissione e i valori di qualità ad esse associati, sono invece stabiliti dal d.P.C.M. 14 novembre 1997, recante *"Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore"*.

2. La disciplina attuativa per la Regione Lombardia è recata dalla legge regionale 10 agosto 2001, n. 13 che, all'articolo 2, comma 3, demanda alla giunta regionale la definizione dei criteri tecnici di dettaglio per la redazione della classificazione acustica del territorio comunale, tenendo conto che:

"a) la classificazione acustica deve essere predisposta sulla base delle destinazioni d'uso del territorio, sia quelle esistenti che quelle previste negli strumenti di pianificazione urbanistica;

b) nella classificazione acustica è vietato prevedere il contatto diretto di aree, anche appartenenti a comuni confinanti, i cui valori limite si discostino in misura superiore a 5 dB(A);

c) nel caso di aree già urbanizzate, qualora a causa di preesistenti destinazioni d'uso non sia possibile rispettare le previsioni della lettera b), in deroga a quanto in essa disposto si può prevedere il contatto diretto di aree i cui valori limite si discostino sino a 10 dB(A); in tal caso il comune, contestualmente alla classificazione acustica, adotta, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera a) della legge n. 447/1995, un piano di risanamento acustico relativo alle aree classificate in deroga a quanto previsto alla lettera b) (...)".

3. In attuazione di tale disposizione, con deliberazione della giunta n. 7/9776 di data 12 luglio 2002, la Regione Lombardia ha approvato i criteri tecnici ai quali devono uniformarsi i piani di zonizzazione acustica comunali, ossia gli strumenti con cui i comuni classificano il proprio territorio in zone omogenee, determinando i valori limite di immissioni e emissioni sonore, al fine ultimo della tutela della salute umana e della qualità della vita.

4. Nel rispetto dei criteri regionali, i comuni esercitano i propri poteri in materia di zonizzazione acustica del proprio territorio con ampia discrezionalità; al riguardo, costituiscono consolidati principi giurisprudenziali quelli per cui *"l'attività demandata all'amministrazione comunale per la classificazione acustica del proprio territorio si connota in termini ampiamente discrezionali, sia quanto alla delimitazione delle singole zone, sia quanto alla loro"*

classificazione, specialmente in relazione all'individuazione delle classi intermedie; la zonizzazione acustica costituisce, infatti, esercizio di un vero e proprio potere pianificatorio discrezionale, avente lo scopo di migliorare, ove possibile, l'esistente, ma tenendo conto della pianificazione urbanistica, al fine di non sacrificare le consolidate aspettative di coloro che sono legittimamente insediati nel territorio; le scelte effettuate dal Comune in subiecta materia, quindi, sono espressione di discrezionalità tecnica, ancorata all'accertamento di specifici presupposti di fatto, il primo dei quali è il preuso del territorio; di guisa che, anche l'eventuale esercizio del potere discrezionale non può che essere esercitato secondo i principi di proporzionalità e ragionevolezza, i quali impongono alla P.A. di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato tenendo conto delle posizioni di interesse dei privati coinvolti" (T.A.R. Brescia, sez. I, 24 febbraio 2020 n. 155; T.A.R. Torino, sez. II, 20 agosto 2019, n. 956; T.A.R. Milano, sez. III, 27 marzo 2018, n. 829; T.A.R. L'Aquila, sez. I, 10 luglio 2014, n. 597; T.A.R. Firenze, sez. II, 11 dicembre 2010, n. 6724; T.A.R. Venezia, sez. III, 24 gennaio 2007, n. 187).

5. Nel caso di specie, con l'approvazione del PGT del 2011 l'area di proprietà della ricorrente ha ricevuto una nuova destinazione urbanistica, da "industriale" ad "ambito di rinnovo urbano per la creazione di poli tecnologici "ART", con la previsione principalmente di attività terziarie e commerciali (e residenziali in via residuale), subordinate peraltro a pianificazione attuativa mediante l'individuazione di comparti edificatori e la presentazione di programmi integrati di intervento. Peraltro, in attesa della pianificazione attuativa, la classificazione acustica dell'area non è stata variata, permanendo in Classe V (prevalentemente industriale), e consentendo in tal modo la permanenza in loco delle attività industriali già insediate (tra cui quella della ricorrente); permanenza prevista anche dallo strumento urbanistico.

6. Con la Seconda variante al PGT, la nuova destinazione urbanistica è stata confermata, peraltro prevedendosi innovativamente la possibilità dell'insediamento nell'area anche di nuove attività produttive, in via transitoria nelle more dell'attuazione delle nuove previsioni pianificatorie. Tuttavia, contestualmente – e contraddittoriamente – l'Amministrazione ha approvato il nuovo Piano di Classificazione acustica con il quale ha riclassificato l'area in questione in Classe IV (ad intensa attività umana), incompatibile con la presenza di attività industriali.

7. Tale classificazione non appare legittima, in primo luogo perché rende incompatibile con lo specifico contesto territoriale l'attività industriale della ricorrente già insediata da svariati anni, in violazione del principio del preuso del territorio codificato dalla normativa di settore, e senza che sul punto il provvedimento impugnato contenga adeguata motivazione né adeguata istruttoria. E in secondo luogo perché, pur essendo stato adottato nella dichiarata intenzione di adeguare la classificazione acustica del territorio comunale alla nuova destinazione urbanistica dell'area, appare contraddittoria rispetto alla previsione dello stesso strumento urbanistico (introdotta con la Variante) di consentire sia il mantenimento in loco delle attività produttive già insediate, sia l'insediamento di nuove attività produttive fino alla approvazione della pianificazione attuativa della nuova destinazione commerciale e terziaria prevista dallo strumento urbanistico.

8. In definitiva, la nuova classificazione acustica impedisce, pertanto, sia il mantenimento in loco delle attività produttive già insediate, sia l'insediamento di nuove attività produttive e l'ampliamento di quelle esistenti nelle more dell'attuazione delle nuove previsioni urbanistiche (allo stato del tutto astratte ed eventuali), in contrasto con le previsioni di carattere transitorio dello strumento urbanistico.

9. Alla luce di tali considerazioni, il ricorso è fondato, con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato limitatamente alle previsioni concernenti specificamente l'area di proprietà della ricorrente.

10. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla *in parte qua* il provvedimento impugnato, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Baranzate a rifondere alla parte ricorrente le spese di lite, che liquida in € 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere, Estensore

Roberto Lombardi, Consigliere

L'ESTENSORE
Ariberto Sabino Limongelli

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO